

Fernández, Noelia

Estado, administración y procesos políticos: El Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires entre 1917 y 1943

VIII Jornadas de Sociología de la UNLP

3 al 5 de diciembre de 2014

Cita sugerida:

Fernández, N. (2014). Estado, administración y procesos políticos: El Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires entre 1917 y 1943. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4383/ev.4383.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

Estado, administración y procesos políticos. El Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires entre 1917 y 1943.

Noelia Fernández

IESCT-UNQ / CONICET

noefernandez.16@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (MOPBA) ocupa en lugar central en el andamiaje institucional en tanto organismo con amplias incumbencias en el desarrollo de la obra pública provincial y en la construcción de políticas en torno a ellas. Desde su creación en 1885 – quince años antes que su par nacional – se forjó como un instrumento capaz de materializar y representar la acción estatal en distintos momentos históricos. La Ley de Ministerios (10.132) actualmente vigente, ha modificado la denominación de la cartera a Ministerio de Infraestructura, y a pesar de que los sucesivos gobiernos militares desmembraron al MOPBA – situación que no fue revertida con el retorno de la democracia en 1983 – continúa con sus competencias tradicionales.

En tanto organismo con amplias incumbencias en el desarrollo de la obra pública provincial y en la construcción de políticas en torno a ellas, el MOPBA ocupa en lugar central en el andamiaje institucional, dado que se forjó como un instrumento de intervención capaz de materializar y representar la acción estatal en distintos momentos históricos. Por ello, consideramos que su estudio puede proveer de elementos para la comprensión de la evolución del Estado bonaerense en un período atravesado por cambios institucionales y estatales, transformaciones en el plano de las ideas y transformaciones políticas, como fue la llegada del radicalismo al poder (1916) y el impacto del golpe de septiembre (1930).¹

¹ El período de estudio propuesto coincide con cambios políticos relevantes para la provincia y para la nación: 1917 es el año de acceso del radicalismo al poder provincial como resultado de la intervención federal, y 1943 constituye un momento de clausura de un ciclo político como consecuencia del golpe militar de junio. Durante esta etapa se sucedieron cinco gobiernos radicales: José Camilo Crotto (1918-1921), Luis Monteverde (1921-1922), José Luis Cantilo (1922-1926), Valentín Vergara (1926-1930) y Nereo Crovetto (1930), este último destituido por el golpe de 1930. A partir de allí, comenzó un período de preeminencia conservadora en la provincia, basada fundamentalmente en el fraude electoral: Federico Martínez de Hoz (1932-1935), Raúl Díaz (1935-1936), Manuel Fresco (1936-1940), Intervención federal (1940-1942) y Rodolfo Moreno (1942-1943).

El MOPBA es un complejo organismo que requiere de un análisis pormenorizado. Al tratarse de un trabajo en construcción y de una primera aproximación al objeto de estudio, circunscribimos el estudio a sus características generales y a algunos temas específicos, propios de las ciencias sociales: políticas públicas que elabora e implementa, tensiones entre la esfera técnica y la esfera política, estructura y cambios organizacionales (creación, supresión de reparticiones, entre otras).²

UNA NUEVA PROVINCIA, UN NUEVO MINISTERIO

La creación del MOPBA se dio en un momento de importantes procesos políticos, territoriales, estatales e históricos. En efecto, la separación de la provincia de la ciudad de Buenos Aires en 1880 instó a “crear algo totalmente nuevo” y a definir “una nueva Buenos Aires que nacía en aquella coyuntura” (Míguez, 2013: 16-17). De esta necesidad surgió la fundación de La Plata en 1882 y con ella, un incremento de obras públicas que despertó el interés del gobierno de Carlos D’Amico (1884-1887) por crear un organismo con rango ministerial que concentrara la proyección y ejecución de la obra pública, hasta ese momento a cargo del Departamento de Ingenieros.³ Si bien este parece constituir el principal motivo para la creación del MOPBA, consideramos que el proceso de cambios institucionales iniciado en la provincia luego de la federalización de la ciudad, al que alude Roy Hora en sus estudios, pudo haber influido en tal decisión.

En efecto, Hora destaca que durante la década de 1880 los gobernantes destinaron recursos para impulsar la presencia del Estado y reafirmar la autonomía sobre el territorio provincial, que se había expandido rápidamente luego de la Campaña del Desierto. La fundación de La Plata fue acompañada de iniciativas que se orientaron al estímulo productivo y a la ocupación de las tierras que anteriormente habían sido ocupadas por los indígenas pampeanos. En este contexto, los autonomistas (miembros del Partido Autonomista Nacional) presionaron a las empresas ferroviarias para que extendieran la traza hacia el sur, impulsaron el tendido de la red telegráfica y promovieron la expansión de la administración pública y judicial en todo el territorio. Así, “el proyecto de crear un Estado provincial más poderoso y mejor articulado,

² Este trabajo forma parte de mi tesis doctoral financiada por CONICET: “Estado y obra pública en la provincia de Buenos Aires, 1917-1943” y radicada en el Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Humanidades de la Universidad Nacional de Quilmes.

³ El Departamento de Ingenieros fue creado en 1875 luego de la supresión del Departamento Topográfico. Entre sus atribuciones se encontraban: examinar los planos, presupuestos y condiciones de la obra pública provincial; dirigir los estudios; presentar los pliegos de condiciones de las obras a licitarse, informar sobre las propuestas y fiscalizar las mismas; inspeccionar los ferrocarriles; proyectar los estudios, construcciones y mejoras de los caminos, puentes, trabajos hidráulicos y demás obras públicas; dirigir la ejecución de las obras públicas. Funcionó hasta su supresión en 1918.

capaz de ejercer un control más capilar sobre los habitantes y el territorio, pero también de llevar adelante las iniciativas de signo desarrollista y autoritario impulsadas por la elite dirigente, experimentó importantes progresos a lo largo de estos años” (Hora, 2013: 52-53). De este modo, se produjeron cambios espaciales y territoriales de gran relevancia: la redefinición de los límites político-territoriales de la provincia tras la Campaña del Desierto y el crecimiento económico del territorio provincial y de la nación dieron como resultado una dinámica urbana expansiva, aunque heterogénea, en el espacio (Gandolfi y Gentile, 2013: 419). Esta nueva configuración del territorio, más extenso e inexplorado, requería de la presencia del Estado, objetivado a través de sus instituciones. En paralelo, este proceso demandaba obras y servicios que debían ser puestos en marcha por el propio Estado provincial. En tal sentido, como destaca Oszlak (2012: 165) a partir de 1880 si bien en ciertos terrenos (como la enseñanza, el registro civil y la beneficencia) las provincias verían sus actividades restringidas, invadidas o expropiadas por el Estado nacional, en otros aspectos como la ejecución de obras civiles y la prestación de ciertos servicios públicos, las provincias encontrarían oportunidades de desarrollar nuevas actividades. En síntesis, la creación del MOPBA puede ser entendida como expresión de las transformaciones político-estatales, espaciales y territoriales que la provincia atravesaba a fines del siglo XIX.

Cabe destacar que antes de la creación del MOPBA, todo lo referente a las obras públicas se encontraba circunscripto a la órbita de competencia del Departamento de Ingenieros. Con la creación del MOPBA, tanto el Departamento de Ingenieros como las direcciones existentes (Arquitectura, Ferrocarriles e Inspección de Máquinas y Electricidad; Hidráulica, Puentes y Caminos; Salubridad y Obras Sanitarias y Geología y Minas) pasaron a formar parte de la nueva cartera ministerial.⁴ De modo tal que, según la ley que estableció la creación del MOPBA (1770), este organismo se encargaría de todo lo referente a obras públicas provinciales, ganadería, agricultura, comercio y colonias.⁵

Hasta poco más de la mitad del siglo XX, el MOPBA era fundamentalmente proyectista de obra pública y no constructor. En otros términos, tenía el monopolio del proyecto de obra, pero no construía. Los trabajos que ejecutaba directamente – denominados “por

⁴ Estas reparticiones (a excepción de Geología y Minas que fue suprimida en 1918) continuaron con algunas modificaciones tanto en sus denominaciones como en sus funciones hasta el final del período de estudio. También se estableció que del MOPBA dependerían el Consejo de Higiene, la Dirección General de Ferrocarriles y Telégrafos, el Museo, la Biblioteca, el Observatorio Astronómico, la Escuela de Santa Catalina y la Escuela de Artes y Oficios.

⁵ Asimismo, estaba a cargo de lo relativo a caminos generales, municipales o vecinales; canales, puertos, ferrocarriles; formación de pueblos; asuntos de inmigración y colonización; salud pública y enfermedades contagiosas de animales.

administración” – eran obras de remodelación, de refacción o construcciones menores. Sobre todo por medio de licitaciones, el MOPBA adjudicaba la construcción de las obras a empresas privadas, limitándose a la fiscalización de la ejecución a través de inspectores técnicos.

ASPECTOS GENERALES, CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES Y CUERPOS TÉCNICOS

Actualmente, algunos trabajos que abordan períodos más recientes han demostrado que la obra pública es distribuida de acuerdo a afinidades políticas, como modo de compensar aliados y castigar opositores y como parte de estrategias de construcción de redes clientelares con fines electorales (Giraudy, 2006; González y Mamone; González, 2010; Nazareno, Mazzalay y Cingolani, 2007). También es usual observar en los medios de comunicación que distintos sectores del arco político acusan a gobiernos (nacional y provinciales) de redistribuir discrecionalmente la obra pública, beneficiando a determinadas regiones o distritos en detrimento de otros aparentemente más necesitados. La provincia de Buenos Aires es particularmente rica en este sentido. Hemos observado que ciertas conductas y prácticas, como el clientelismo o la intimidación política, se mantienen vigentes al igual que el peso político y social de algunos intendentes (por ejemplo, los llamados “barones del conurbano”). Esto demuestra cómo a algunas prácticas perviven y se extienden, al margen de los intentos por erradicarlas o limitarlas. También, que las acusaciones sobre la obra pública como herramienta para distribuir favores políticos y prebendas, y para construir clientelas tiene una larga historia.

En nuestro caso, estas acusaciones frecuentemente recaían sobre el MOPBA, por parte de la prensa y la oposición (al gobierno e incluso distintas facciones dentro del mismo partido). Incluso luego de 1912, momento clave en la apertura democrática, las prácticas clientelares continuaron siendo importante, a pesar de que la obra pública como inversión se transformó en el medio más eficaz: “la gravitación de esas redes (clientelares) se redujo, a la vez que crecía la relevancia política de la inversión pública como un instrumento capaz de suscitar un consenso favorable a los gobernantes. Y en un régimen de sufragio más amplio, las prioridades se alteraron a favor de emprendimientos de alto impacto electoral y en desmedro de trabajos de infraestructura de lenta maduración” (Hora, 2013).

La imagen del MOPBA como un organismo atravesado por cuestiones político-partidarias, cuando sus tareas “parecían” ser fundamentalmente técnicas, recorre a todos los gobiernos del período y se contrapone una y otra vez a los discursos públicos que, centrados en revertirla,

exageraban sus promesas en torno a establecer una verdadera reforma administrativa del organismo. Los intentos de los gobernadores José Luis Cantilo (1922-1926) y Manuel Fresco (1936-1940) por organizar y ordenar al MOPBA fueron importantes, pero no bastaron para “sanear” las prácticas que, por otro lado, ellos mismos promovían en pos de sus intereses.

En este sentido, comprobamos que el discurso y las prácticas no siempre tienen correlación y ello no depende solo de la voluntad política de un gobierno, sino que también puede vincularse a una dimensión “inercial” de la administración pública. Gené (2012) ha destacado en su estudio sobre las prácticas y destrezas del trabajo político del Ministerio del Interior, que “un ministerio constituye un espacio de tensión entre la inercia de la administración pública y el carácter imprevisto de la coyuntura política; entre la estabilidad de sus estructuras institucionales y la impronta de quienes las hacen existir.” De este modo, pueden surgir nuevas e interesantes modalidades de gestión de políticas, acciones y reparticiones con objetivos claros, especialistas en temas específicos, pero al chocar con viejas prácticas, pierden efectividad.

Al ser un organismo centralizado las facultades de decisión se encontraban reunidas en los órganos superiores de la administración, existiendo una subordinación jerárquica entre los mismos. Las reparticiones asumían forma de “direcciones” o “inspecciones generales” – estructura similar a la que alude Ballent (2008) en su estudio sobre el Ministerio de Obras Públicas de la Nación – es decir, eran dependencias subordinadas directamente a la conducción centralizada. Cabe destacar que el MOPBA no contó con entes autárquicos o descentralizados hasta el gobierno de Manuel Fresco (1936-1940) cuando fue creado el Instituto Autárquico de Colonización (1937), a cargo de las políticas de colonización de la provincia. En 1943, por decreto (3036) se estableció la autarquía administrativa y financiera definitiva de la Dirección Provincial de Vialidad (DVPBA) que había sido creada en 1936 en reemplazo de la Dirección de Puentes y Caminos, como veremos más adelante.

También en los años treinta, fueron creados dos cuerpos técnicos consultivos: el Consejo de Vialidad y el Consejo de Obras Públicas.⁶ El Consejo de Vialidad estaba compuesto por los directores de Puentes y Caminos; Pavimentación; Hidráulica; Agricultura, ganadería e Industrias; un representante de la Sociedad Rural Argentina; otro de la Federación Agraria Argentina y otro designado de común acuerdo por las autoridades del Automóvil Club

⁶ Desde 1852 la provincia contaba con un ente denominado “Consejo de Obras Públicas”, que fue modificando su denominación, funciones, composición y facultades a lo largo del tiempo y de acuerdo a los intereses de cada gobierno. En la actualidad funciona con una dinámica similar a la determinada en la ley de obras públicas de 1937

Argentino y el Touring Club Argentino. Como señala Piglia (2014) la representación de los intereses sectoriales (ACA y TCA) en este Consejo fue explícita y formal, aunque minoritaria. Si bien este Consejo tenía como atribuciones dictaminar sobre contratación de obras viales, elaborar planes camineros, resolver sobre la adquisición de equipos y materiales a pedido del Poder Ejecutivo, su grado de autonomía para tomar decisiones era bajo, como ocurría en casi todas las dependencias del MOPBA, dado que sus planes de obras debían ser aprobados previamente por el ministerio. Hasta la creación de la Dirección de Vialidad de la Provincia (DVPBA), la existencia de la Dirección de Puentes y Caminos – dependiente directamente del MOPBA –entorpecía su labor, dado que manejaba una línea diferente de fondos. Esto le permitía al gobierno planificar obras que el Consejo de Vialidad no había recomendado (Piglia, 2014). Lo que se produjo, entonces, fue una superposición de atribuciones y facultades, que impedía una mejor ejecución de las políticas, a la vez que se manejaban agendas dispares.

Por su parte, el Consejo de Obras Públicas estaba constituido sólo por los directores de las reparticiones del ministerio y presidido, al igual que el de Vialidad, por el Oficial Mayor (cargo equivalente al de un viceministro). Este Consejo tuvo un rol destacado durante el gobierno de Fresco, dado que tuvo a su cargo no solo el rol de coordinación y articulación entre las reparticiones del ministerio y la resolución de asuntos que requirieran una opinión técnica. También tuvo a su cargo dos importantes tareas: por un lado, una con claros matices políticos, la elaboración de los planes de obras públicas y, por otro lado, tenía como deber la aprobación de numerosas licitaciones y contratos para la ejecución de trabajos en toda la provincia.⁷

El MOPBA estaba compuesto por una burocracia de ingenieros que ocupaban los cargos de dirección. En efecto, los directores de las reparticiones eran profesionales de alguna rama de la ingeniería que tenían una carrera dentro del ministerio o que eran designados por el gobernador al asumir. Sin embargo, la valorización del saber técnico para puestos directivos se debía al grado de especialización que requería dirigir las reparticiones, independientemente

⁷ Si bien la función de planificación de obra pública no estaba indicada de manera taxativa en la ley, en la misma se señalaba que el Consejo estaba autorizado a “sugerir la conveniencia o necesidad, según el caso, de practicar estudios, construir obras nuevas, reparar las existentes, o atender a su conservación” (Memoria del MOPBA, 1937: 226). Es decir, podía sugerir, pero no era una atribución exclusiva de este cuerpo. Esta es una diferencia con respecto al Consejo Nacional de Obras Públicas creado bajo la presidencia de Roberto Ortiz en 1938, que obligaba a todos los ministerios que realizaban sus propios planes de obras (como Marina o Guerra) a incorporarse al mismo, de modo que allí se centralizara la planificación de la obra pública nacional.

de las connotaciones políticas de las designaciones, aunque se infiere que los directores estaban sujetos a las decisiones políticas o tenían una autonomía relativa.

Por otro lado, los ministros eran designados por el gobernador, generalmente en consenso con el partido que accedía al poder e incluso, durante el período radical, con anuencia del presidente Yrigoyen. Sin embargo, observamos algunas excepciones, como las designaciones de Crotto y Fresco. Para la primera, el mayor problema residió en que fue una decisión inconsulta con el partido y con Yrigoyen. En efecto, como destaca Walter (1987) para designar a su gabinete el mandatario confió en su círculo de amigos personales por encima de la refriega partidaria. Para dirigir al MOPBA, designó al ingeniero Enrique de Madrid, figura resistida por las dos alas predominantes del radicalismo, los metropolitanos y los provincialistas, ya que había formado parte de gobiernos anteriores (fue entre 1900 y 1918 subdirector de Geodesia y Catastro, director de Arquitectura y FFCC, entre otros cargos). Esto le sumó a Crotto más complicaciones políticas, y a de Madrid, recurrentes pedidos de interpelación por parte de la Legislatura.

Fresco, también decidió la designación del ingeniero José María Bustillo sin consultarlo con el partido. Aunque esto no trajo aparejado mayores inconvenientes para el ministro, dado que era miembro del Partido Demócrata Nacional (PDN), había sido diputado nacional por el partido y provenía de una familia reconocida, al gobernador le valió la desconfianza de ciertos sectores del PDN que entendieron esa actitud como una señal del personalismo que caracterizaría gran parte de su gestión (Béjar, 2005). Al ser un cargo político, los ministros del MOPBA no debían ser necesariamente ingenieros aunque su número fue considerable: durante el período de estudio se detectaron 8 abogados, 6 ingenieros, un médico y un estanciero.⁸

LAS POLÍTICAS Y LA POLÍTICA

La formación de la agenda de gobierno permite observar quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen la fuerza de

⁸ Esto constituye una diferencia con el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, donde los ministros abogados constituyeron una amplia mayoría (Ballent, 2008). Los ministros fueron: 1917-1918 (Intervención Nacional), Alberto de Barry, estanciero; mayo de 1918- octubre de 1919, Enrique de Madrid, ingeniero; oct. 1919-dic. 1919, Tomás Puig Lomez, abogado; dic. 1919 – mayo 1920, Ernesto Boatti, ingeniero; mayo 1920-mayo 1921, Ignacio V. Aguirre, abogado; 1921-1922, Juan B. Rivera, Ingeniero; 1922-1926, Antonio Rodríguez Jáuregui, abogado; mayo 1930 – sept. 1930, Pedro Pagés, ingeniero; mayo 1931-oct. 1931, Alberto Medus, médico; febr. 1932-febr. 1934, Edgardo Míguez, abogado; febr. 1934-marzo 1934, Juan Vilgre Lamadrid, abogado; marzo 1934-julio 1934, Rodolfo Moreno, abogado; julio 1934-marzo 1935, Atilio Viale, abogado; marzo 1935-marzo 1936, Numa Tapia, ingeniero y 1936-1940, José María Bustillo, ingeniero.

traducir cuestiones públicas y prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están disponibles para actuar frente a demandas de determinados grupos y cuál es el firmamento ideológico que da valor y prioridad de asunto público a ciertas cuestiones (Aguilar Villanueva, 1993). La agenda político-administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas públicas han seleccionado o respecto a cuales se sienten obligados a actuar (Anderson, 1984). En suma, la agenda revela la estructura de poder dominante en la elaboración de las políticas. Por otro lado, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política, también sirven para afirmar una concepción particular de la realidad (Cobb & Elder, 1984). La agenda, entonces, determina las políticas.

En nuestro estudio de caso, la agenda tenía múltiples promotores que fundamentalmente provenían de la política y definían los problemas públicos.⁹ Recordemos que en el *policy making* los actores ponen en juego sus capacidades técnicas, los recursos con los que cuentan, las limitaciones que encuentran y las tensiones que generan con otros actores. Entre los actores que influían en el MOPBA podemos tomar la distinción entre los recursos “políticos” (es decir, los gobernantes habilitados para “tomar decisiones políticas”) y los recursos “administrativos” (los agentes encargados de ejecutarlas). Sin embargo, observamos que, como señala Lagroye, la distinción entre ambos – distinción que el mismo autor plantea - “se borra cuando se estudian con precisión los procesos que conducen a la acción de gobierno” (Lagroye, 1993). De este modo, “en el nivel del gobierno central, los administradores cumplen un papel decisivo en la preparación de las decisiones, la elección y las modalidades de las acciones a emprender, incluso en la definición de los problemas a abordar; en el nivel local, los funcionarios electos participan directamente de la ejecución “técnica” de las políticas resueltas.” Entonces: ¿qué actores influían o participaban en la agenda, las políticas y las acciones del MOPBA?

Por un lado, se encuentran los actores “internos” al ministerio: el ministro, cuyo poder de decisión es alto aunque también relativo (en tanto depende en última instancia del gobernador) y los directores de reparticiones. Nos hemos referido al carácter técnico de los directores, resta observar que además de su rol técnico, tenían también un rol político. En

⁹ Aguilar Villanueva (1993) destaca que hay que averiguar quién es quién en la definición del problema público, ya que permite saber si una influencia descansa en algún tipo de información, conocimiento y destreza profesional o sí, por el contrario, se basa simplemente en la fuerza de su posición económica o política, al margen de toda información objetiva o racionalidad.

efecto, si bien se trataba de profesionales, dentro de la estructura de poder del ministerio ocupaban puestos jerárquicos y de dirección, promovidos por carrera o por decisiones políticas, como ya hemos señalado. En otras palabras, tenían un doble carácter: en tanto profesionales técnicos legitimados en su saber, y en tanto funcionarios a los que se les solicitaba algún tipo de lealtad política.¹⁰ Los directores también estaban supeditados a las decisiones que el ministro o el propio gobernador consideraban pertinentes, de modo que su poder de decisión en todos casos era limitado.

Por otro lado, se encuentran los actores “externos” al ministerio: legisladores, intendentes, figuras con peso político o notables locales, cuya capacidad de negociación, presión y alianzas también influían en la definición de las políticas públicas del MOPBA. Un caso significativo lo constituye Alberto Barceló – caudillo y varias veces intendente de Avellaneda – cuyo fuerte peso político en la provincia le valió la transferencia de recursos y obras a su distrito, de gobiernos como el de Cantilo, Martínez de Hoz y Fresco. Esto es de suma importancia, dado que, como hemos señalado, la obra pública era empleada como un instrumento para disciplinar gobiernos locales, ganar aliados o castigar opositores y, en tal sentido, el MOPBA constituía el reducto en el cual se materializaban y hacían efectivas tales acciones.

En síntesis, pese a la influencia de la esfera política en las decisiones del MOPBA, frecuentemente las mismas estaban basadas en conocimientos técnicos proporcionados por especialistas. En otras palabras, eran políticas que muchas veces no surgían de los tableros técnicos de las reparticiones, sino que emergían de disputas, relaciones, intereses perseguidos por diversos actores políticos, pero que en muchos casos (aunque no siempre) tenían una base técnica. Puede observarse, entonces, una tensión entre la esfera técnica y la esfera política, tensión que normalmente se produce en el proceso de elaboración de políticas públicas, donde toda cuestión “técnica” conlleva cuestiones de “política” y cualquier cuestión “política” relevante implica la resolución de importantes cuestiones “técnicas” (Camou, 1997).

Con respecto al tipo de política pública que elabora e implementa el MOPBA, corresponde señalar que si tomamos la clásica tipología expuesta por Lowi (1964) estas podrían encuadrarse dentro de las denominadas “políticas distributivas”, es decir, aquellas destinadas

¹⁰ Por ejemplo, durante el gobierno de Crotto había sido suprimida la Dirección de Geología y Minas bajo el argumento de que en la misma, a cargo del ingeniero Roth, reinaba la ineficiencia y la impericia no sólo de su personal, sino también de sus directivos como declaró el ministro de obras públicas Enrique de Madrid en la interpelación parlamentaria. Empero, los legisladores que interpellaron al ministro para que aclarara la situación sugirieron que, en realidad, la mencionada dirección había sido suprimida y declarado cesante todo su personal por las diferencias político-ideológicas entre el ingeniero Roth (vinculado a Yrigoyen) y el gobierno de Crotto (enemistado con el presidente).

a prestar bienes o servicios a los ciudadanos (salud, educación, seguridad, infraestructura). Sin embargo, en la práctica no todas las políticas pueden ser identificables con una categoría única. En este sentido, las políticas de obras públicas exceden la prestación de un bien o un servicio, dado que también son favorables al desarrollo social, el crecimiento y el progreso, a la vez que son clave para el funcionamiento económico y social, la transformación del territorio, la generación de empleo, entre otras. Se trata de políticas muchas veces a largo plazo, que no se restringen a un determinado gobierno. En otras palabras, la construcción de una obra o la implementación de un plan pueden abarcar varios gobiernos incluso de distinto color político. Por ejemplo, empréstitos y leyes vigentes puestos en marcha entre 1924 y 1935 (para la construcción, reparación y ampliación de obras, entre otros) continuaron siendo ejecutados durante el período 1936-1939 (Cuatro años de gobierno, Tomo II, 1938). Asimismo, durante la administración de Fresco también fueron llevados adelante planes o programas elaborados en gestiones anteriores, y que por problemas financieros o de voluntad política, habían quedado en suspenso en su momento.¹¹

REFORMAS DEL ESTADO Y CAMBIOS ORGANIZACIONALES

¿Qué cambios podemos observar en la estructura del MOPBA?, ¿los cambios propuestos, que creaban nuevas instancias burocráticas dentro del MOPBA, pueden ser considerados como parte de medidas más “políticas” que “administrativas”?, ¿cómo creció el MOPBA a lo largo del período y dónde es posible observar un mayor crecimiento?, ¿estos incrementos respondieron sólo a cuestiones clientelares o de “hipertrofia burocrática” o es posible observar un crecimiento vinculado al desarrollo de determinadas áreas? Intentaremos dar respuesta a estas preguntas a partir de la observación de los presupuestos generales anuales, las memorias del MOPBA y otros documentos oficiales.

En primer lugar, para observar el crecimiento del MOPBA examinamos los presupuestos generales anuales entre 1919 y 1939 (que contemplan gastos generales y salarios del personal).¹² A partir de ellos, intentamos examinar cuáles fueron las reparticiones que más se

¹¹ Por ejemplo, el Plan de Obras Públicas Municipales (ley 4017) elaborado en 1929 bajo el gobierno de Vergara debió ser suspendido por problemas financieros de la provincia. Años más tarde, durante el gobierno de Fresco, fue retomado con algunas modificaciones y puesto en marcha.

¹² Tenemos en cuenta las limitaciones de esta fuente. Como como señala Degregori (1996: 27) la ley de presupuesto “se plantea como una promesa en la oferta que el Estado realiza y que se propone llevar adelante mediante la asignación y utilización de los factores dentro del circuito económico.” Por otra parte, también tenemos en cuenta que se retornó a la práctica de poner en vigencia presupuestos de años anteriores, haciendo uso del duodécimo prescripto por ley (Regalsky y Da Orden, 2013: 276).

expandieron en cada período y cuáles fueron creadas, lo que nos permite aproximarnos a las prioridades de cada gobierno.

Conviene comenzar señalando algunas características generales de las condiciones económicas de la provincia, para ubicar al presupuesto del MOPBA en vinculación a ellas. El crecimiento presupuestario y la expansión administrativa tuvieron dos momentos clave: el primero, durante el gobierno de Cantilo, y el segundo, durante el de Fresco. Algo que caracterizó a ambos gobiernos fue el aumento del gasto público destinado a la ejecución de obras y a cubrir gastos administrativos, en el marco de una creciente ampliación del aparato estatal registrada con más fuerza a partir del gobierno de Cantilo. Estas características (aumento del gasto público y expansión del Estado) se exacerbaron durante la gestión de Fresco, cuando la austeridad financiera impuesta por la depresión de la primera mitad de los años treinta llegaba a su fin (Halperín Donghi, 1997: 102).¹³

Con respecto a los presupuestos, Degregori (1996: 17) señala que cuando Cantilo asumió la gobernación, la provincia tenía un crecimiento sostenido reflejado en el importante aumento de los presupuestos (especialmente entre 1923 y 1924) y relacionado a las condiciones económicas de la provincia. En efecto, luego del derrumbe, consecuencia de los efectos de la Primera Guerra Mundial, la economía bonaerense comenzó a recuperarse, lo que propició un rápido aumento del presupuesto en los gobiernos de Cantilo y Vergara (Regalsky y Da Orden, 2013: 277).

Por el contrario, durante 1930-1934 la economía sufrió las consecuencias de la crisis de 1929 que provocó la caída del comercio internacional sobre todo para los productos primarios, situación que retrajo la economía bonaerense (Degregori, 1996: 32). A la crisis se sumaba la inestabilidad fiscal de la provincia y el pago de los servicios de la deuda que provocaron, entre otras cosas, rebajas de salarios, reducción del empleo público y suspensión de jubilaciones (Béjar, 2005: 113-114). A partir de 1934, sin embargo, la economía comenzó a desarrollar una tendencia positiva logrando un mayor crecimiento entre 1936-1939 y un aumento significativo del gasto en esos años (Degregori, 1996: 32-33). Díaz (sucesor del destituido Martínez de Hoz) logró renegociar la deuda pública y normalizar la situación fiscal de la provincia, lo que motivó a Fresco y su equipo de gobierno a utilizar inmediatamente los recursos disponibles y los que podrían producirse al calor de la obra puesta en marcha, a la vez que le permitió recurrir nuevamente al crédito público. La reactivación económica,

¹³ Ejemplo de la expansión del gasto para obras públicas es el crecimiento registrado entre 1936 y 1938, donde se pasó de un 7,02 a 9,68% (Cuatro años de gobierno, VIII, 1940, p. 76-80)

consecuencia de las buenas cosechas y al aumento de los precios de los productos agrícolas en el mercado mundial, provocó entonces un importante crecimiento de la recaudación entre los años 1936 y 1937 (Béjar, 1997: 105-106). Teniendo en cuenta esta situación, observamos que para 1938 con un total de gastos equivalente al de 1937, la mayor parte de los rubros de la administración contó con mayores fondos y para 1939 – el último presupuesto elaborado por la gestión de Fresco – todas las reparticiones tenían asignadas partidas superiores a las que había dejado el gobierno de Díaz, alcanzando su nivel más alto (Béjar, 1997: 108-109).

En cuanto al MOPBA, como se observa en el gráfico N°1, el presupuesto destinado al mismo registró un crecimiento del 5% en 1924 con respecto a años anteriores, aunque volvió a descender un 4% en 1926.¹⁴ Parte del incremento de los gastos para el MOPBA del gobierno de Cantilo se debió a una expansión de la administración en general y, en particular, a la incorporación de nuevas reparticiones¹⁵ y el redimensionamiento de dos direcciones ya existentes: Obras Sanitarias y Puentes y Caminos.¹⁶ Para la primera, el presupuesto trepó de un 2% en 1919-1923 en 1923 a 6% en 1924, continuando en ascenso hasta 1939. Para la segunda, el presupuesto ascendió de 2% en 1919-1923 a 7% en 1924, y también continuó en aumento hasta 1936, año en que fue reemplazada por la DPVBA.

Podemos relacionar el aumento en las partidas para ambas reparticiones con el interés del gobierno de Cantilo por promover el desarrollo de determinadas áreas productivas a través de la vialidad y expandir los servicios de aguas y cloacas a nuevos puntos de la provincia. A través de la construcción de caminos, la Dirección de Puentes y Caminos asumía la tarea de acercar las zonas de producción a las estaciones ferroviarias y a las localidades donde esta podía colocarse en el mercado (Blasi, 2007). El proyecto vial contemplaba el mejoramiento de caminos existentes y la construcción de nuevos, lo que aumentaba el número de trabajadores empleados en las cuadrillas. Con respecto a las obras sanitarias, hasta ese momento, la Dirección de Obras Sanitarias era, en rigor, una Oficina con jurisdicción en asuntos locales de aguas corrientes y obras cloacales de La Plata. En 1924, la provincia estableció que las mismas estuvieran bajo la Dirección de Obras Sanitarias de la Provincia. El organismo permaneció sin grandes transformaciones hasta 1973 cuando se creó la entidad autárquica

¹⁴ Para los años comprendidos entre 1920 y 1923 se ejecutó el presupuesto de 1919.

¹⁵ Nos referimos a la Dirección General de Obras Públicas (DGOP) que funcionó hasta 1926; la Oficina Química de la Provincia, que funcionó hasta 1927; la Dirección de Geodesia, Catastro y Mapas, transferida desde el Ministerio de Gobierno a la órbita del MOPBA; y la Dirección de Agricultura, Ganadería e Industrias, creada en 1918, pero constituida como Dirección independiente del Gabinete del MOPBA en 1923.

¹⁶ El incremento en el presupuesto fue tal que aunque el Telégrafo de la provincia (que insumía alrededor del 10% del presupuesto y contaba con aproximadamente 670 empleados) fue transferido al Ministerio de Gobierno en 1924, no gravitó en el número final.

denominada Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (Cáceres, 2013). El gobierno de Cantilo preveía expandir los servicios sanitarios a través de la inversión de una fuerte inversión en títulos para abonar los trabajos que se llevarían cabo en localidades cuya población fuera mayor de 6000 habitantes.¹⁷ Bajo esta gestión se proyectaron y comenzaron trabajos en ciudades como Necochea, Miramar, Arrecifes, Coronel Dorrego, 9 de julio, Lincoln y Chivilcoy (Blasi, 2007: 77).¹⁸

A partir del gráfico N° 1 observamos que el presupuesto para el MOPBA desciende notablemente en 1937 (casi a la mitad). En realidad esta reducción se debió a un reacomodamiento burocrático y no a una menor asignación de fondos. De hecho, al igual que otros rubros de la administración, el MOPBA creció en gran medida por la expansión de un Estado que debía hacerse cargo de nuevas funciones y que operaba como base de apoyo del equipo gobernante para consolidar su poder (Béjar, 1997: 111). La reorganización administrativa fue asumida como parte de estas nuevas funciones, en consonancia con un discurso oficial que sostenía la necesidad de ordenar y “racionalizar” una burocracia considerada “caótica y vetusta.” Por ello, a partir de abril de 1937, la Dirección de Higiene, que desde 1918 funcionaba bajo la órbita del MOPBA, fue transferida al Ministerio de Gobierno.¹⁹ El traspaso de esta dirección (que en 1936 contaba con 1022 empleados y absorbía casi un 40% del total del presupuesto) impactó en la merma del presupuesto proyectado para el MOPBA y también gravitó en el número de personal de esta cartera. También contribuyó la disolución de la Dirección de Puentes y Caminos, que fue reemplazada por la DPVBA. Desde 1936, la DPVBA contaba con ley de presupuesto propio (4366) que para el ejercicio de ese año había sido estipulado por \$8.605.000 y ampliado luego por ley (4453) en \$2.155.332.²⁰

¹⁷ La sanción de la Ley 3833 de 1924 dispuso que se extendieran los servicios a los centros urbanos con una población superior a los 6.000 habitantes, o en los casos que existiera riesgo sanitario. Dicha ley y sus modificatorias sostuvieron, por un lado, la obligatoriedad de la conexión a los servicios cuando estén disponibles, el pago de las tarifas impuestas y la obligatoriedad de afrontar el costo de las instalaciones internas por parte de los propietarios de los inmuebles (Cáceres, 2012)

¹⁸ En la provincia, la mayoría de los municipios celebraba convenios con Obras Sanitarias de la Nación y con empresas privadas para la prestación del servicio.

¹⁹ Las funciones de la Dirección de Higiene tenía a su cargo la realización de obras de carácter hospitalario, la aplicación de leyes y reglamentaciones relativas a salud pública, la administración de diversos establecimientos sanitarios, la elaboración de planes de lucha contra enfermedades, entre otras (Memoria del Ministerio de Gobierno, 1938, Tomo V, p. 43-53) Asimismo, tenía como función la administración de todas las instituciones médicas de la provincia (hospitales, maternidades, escuela de parteras, dispensarios de lactantes, asistencia pública, entre otras)(Presupuesto General para 1936, 1935, La Plata)

²⁰ El número de personal de la DPVBA era de 956 empleados para 1936, dividido en: DPVBA (896), Consejo de Vialidad (6) y personal de la Dirección de Geodesia, Catastro y Mapas afectado al DPVBA (54). También había personal de la Dirección de Hidráulica y Perforaciones afectado a la DPVBA, pero sus salarios estaban estipulados en el presupuesto del MOPBA.

El crecimiento del presupuesto del MOPBA bajo el gobierno de Fresco, al igual que en las administraciones radicales, también puede relacionarse con la incorporación de nuevas dependencias (Dirección de Tráfico, Comisión de Aviación, Oficina de Urbanización y construcción de Casas Baratas y Dirección de Pavimentación) y la transferencia de organismos (Oficina de Tierras Públicas) que sumaron aproximadamente un 10% del presupuesto. Estas nuevas reparticiones fueron creadas con el fin de cubrir nuevas expectativas del gobierno (como parte de las tareas del “Estado regulador”), pero también para dar solución a un conjunto de problemas propios del período.

Gráfico N° 1. Gastos de la provincia de Buenos Aires, 1919-1939. Principales rubros en porcentajes

	Total	Ministerio de Gobierno	Ministerio de Hacienda	Deuda Pública	Ministerio de Obras Públicas	Dirección General de Escuelas
1919-1923	73235385,4	24	4	38	12	20
1924	107402533,6	27	6	25	17	24
1925	108445568,8	27	7	28	15	24
1926	89621779,78	22	5	39	11	21
1927	123750323,9	25	4	36	11	23
1928 -1930	123900882,9	25	5	37	9	22
1932	156276648,3	20	5	32	10	19
1933	129609869,4	19	4	33	11	21
1934	124682657,8	20	5	33	11	22
1935	129436671,6	19	4	35	10	21
1936	135573092,8	20	13	38	6	22
1937	117412124,8	34	16	46	5	30
1938	112507719	43	12	40	7	30
1939	110809248,4	40	8	44	6	29

Fuente: Leyes de presupuesto

¿Qué dependencias fueron las que más crecieron a lo largo del período?, ¿a qué factores se debió tal expansión?²¹ Como observamos en el cuadro N° 2, las reparticiones que tuvieron un crecimiento sostenido a lo largo del período fueron la Dirección de Obras Sanitarias y la de Puentes y Caminos. Ambas dependencias, que como señalamos, habían crecido durante el gobierno de Cantilo, ampliaron sus funciones en los años treinta.

La importancia adquirida por la Dirección de Puentes y Caminos bajo el gobierno de Martínez de Hoz puede ser entendida como expresión de la expansión y el desarrollo de la vialidad nacional (recordemos que en 1932 fue creada la Dirección Nacional de Vialidad y sancionada

²¹ Nos referimos a las reparticiones que tenían forma de Direcciones. Quedan de lado en el análisis oficinas como la Administración de la Rambla Bristol, el Jardín Zoológico o la Intendencia del Pasaje Dardo Rocha, que pertenecían al ámbito de competencia del MOPBA.

la Ley Nacional de Vialidad N° 11658 bajo el gobierno de presidente Agustín Justo, que encabezó una activa política caminera en todo el país) y de una legislación provincial que se adecuaba a estas transformaciones (como las sancionadas ley provincial de Vialidad (4117) y ley de Bonos de Pavimentación) (Memoria del MOPBA, 1932, p. 6-8).²² En términos concretos, la Dirección de Puentes y Caminos pasó a ser una repartición clave dentro del MOPBA, en tanto absorbía casi la mitad de su presupuesto. Parte de estos gastos eran cubiertos con el impuesto al camino y la sobretasa a la nafta determinadas por la ley provincial de Vialidad.

A partir de 1936, como parte de las políticas camineras se creó la DPVBA conforme a lo estipulado en la Ley Nacional de Vialidad que establecía como requisito para acogerse a la ayuda federal, la organización de direcciones provinciales de vialidad. En un contexto de mayor expansión y desarrollo de actividades turísticas, para las cuales el camino se tornaba fundamental, la DPVBA planificó la construcción de 2500 km de caminos pavimentados, que beneficiaron a ciudades turísticas como Mar del Plata, Necochea y Miramar, pero también facilitaron las comunicaciones entre localidades.²³ De todos modos, Fresco parecía menos interesado que Cantilo en el uso de los caminos para el desarrollo de actividades vinculadas al agro, y esto da la pauta de prioridades diferentes en los modos de gestión: la obra caminera más emblemática de Fresco – y que fue presentada desde la propaganda y el discurso oficial como su mayor logro – fue la construcción de la ruta Dolores – Mar del Plata (Pastoriza, 2011: 113).

Con respecto a la Dirección de Obras Sanitarias, corresponde señalar que hay una correspondencia entre mayor presupuesto y expansión de la prestación de servicios. En efecto, a partir de 1932 se libraron al servicio público las obras de salubridad construidas en Mercedes, Necochea y Chacabuco, y con ellas ascendieron a nueve las localidades de la provincia que contaban con servicios sanitarios dependientes de esta repartición (Memoria del MOPBA, 1932, p.71), que habían comenzado a pensarse, proyectarse y ejecutarse bajo los gobiernos radicales, como señalamos con anterioridad.²⁴ Estas nuevas secciones requirieron

²² La ley 4117 se acogía a los beneficios de la Ley Nacional de Vialidad (11658) y autorizaba al Poder Ejecutivo provincial a convenir con el gobierno nacional o la Dirección Nacional de Vialidad, el trazado de la red caminera a ejecutarse en la provincia (Registro Oficial, 1932)

²³ La política de caminos pavimentados constituye una diferencia con la política vial de la nación, dado que esta última se inclinaba hacia la construcción de caminos de bajo costo dirigidos sobre todo al transporte de la actividad agropecuaria, dejando para el futuro la concreción de caminos pavimentados no ligados a estas actividades, como por ejemplo, los turísticos (Ballent, 2006: 118).

²⁴ La ciudad de La Plata y Chivilcoy tenían servicios de aguas corrientes y cloacas; en Saladillo, Rojas, Mitre, Necochea, Chacabuco y Carlos Casares solamente se prestaba el servicio de aguas corrientes. En tanto que en Bahía Blanca, en la que existían ambos servicios, Obras Sanitarias tenía a su cargo únicamente las cloacas,

de mayores recursos, sobre todo para el pago del personal incorporado a cada una de ellas (Ley de presupuesto para 1932, 1931, p. 215-227). El aumento demográfico de las poblaciones con servicios sanitarios a cargo de la provincia y la mayor urbanización de las mismas, como consecuencia de la ejecución de nuevas obras (pavimentación, edificación, entre otras) exigieron más estudios para la ampliación de dichos servicios, que comenzaron a realizarse bajo la gestión de Fresco (Memoria del MOPBA, 1937: 501). Las políticas de obras sanitarias pueden ser entendidas como políticas a largo plazo, lo que refuerzan nuestro argumento que sostiene que una misma obra o incluso plan pueda atravesar diversas gestiones indiferentemente del gobierno de turno.

Las demás direcciones también tuvieron crecimientos más sostenidos. La Dirección de Agricultura, Ganadería e Industrias creció en promedio un 10% entre 1936 y 1939.²⁵ Cabe destacar que si bien Cantilo fue el promotor de esta dirección – como parte de un paquete de medidas en defensa de los productores agropecuarios y en salvaguarda de la fuente más importante de riqueza (Blasi, 2007: 49) – sus acciones todavía eran limitadas bajo su gobierno, aunque sí tuvo amplia publicidad de las exposiciones y concursos que organizaba, difundidas por su propia Oficina de Publicidad. Al observar las memorias de esta repartición entre 1924 y 1937, podemos inferir que no fue sino hasta 1937 que esta repartición cobró mayor importancia, en términos no sólo de presupuesto sino también de asignación y complejización de labores. Al programa inicial de la Dirección (que apuntaba, además de la organización de exposiciones, a la plantación de árboles y la enseñanza agrícola) se le sumaron las labores de fijación de dunas, censo forestal, creación de estaciones zootécnicas, construcción de parques, entre otras (Memoria del MOPBA, 1937, p. 179).²⁶

La Dirección de Geodesia y Catastro también tuvo mayor repercusión a partir de 1937, momento en el cual se intensificaron las tareas por las obras viales iniciadas en años anteriores: catastros especiales correspondientes a las leyes de vialidad de la provincia (4117), de Bonos de Pavimentación (4125), y la medición de las zonas afectadas por las mismas (Memoria del MOPBA, 1937, p. 7-42). Una situación similar ocurrió con la Dirección de

corriendo el agua corriente por cuenta de una empresa particular (Memoria del MOPBA, 1937, p. 564).

²⁵ Creada en 1918, la Dirección de Agricultura había funcionado hasta junio de 1923 como una sección dependiente del Gabinete del MOPBA. Bajo el gobierno de Cantilo “fue organizada asignándole la importancia que debe tener en un Estado eminentemente agrícola-ganadero, como es la provincia de Buenos Aires”. (Memoria del MOPBA, 1924, p. 811). Bajo su órbita de competencia se encontraban las chacras experimentales, los viveros y las Escuelas agrícolas de la provincia.

²⁶ Otro indicador del crecimiento moderado de esta repartición lo constituye el movimiento de sus expedientes: en 1924 el número llegó a 1637, mientras que en 1937 ascendió a 2312 (Memoria del MOPBA, 1924, p. 811 y Memoria del MOPBA, 1937, p. 179).

Arquitectura, que a partir del gobierno de Fresco cobró mayor impulso en la proyección de edificios públicos y obras de equipamiento urbano.

Gráfico N° 2. Crecimiento de las principales reparticiones del MOPBA. Gastos (%) y personal

Año	Puentes y Caminos		Obras Sanitarias		Agricultura		Geodesia y Catastro		Arquitectura y FFCC		Hidráulica		Higiene	
	Gasto	Personal	Gasto	Personal	Gasto	Personal	Gasto	Personal	Gasto	Personal	Gasto	Personal	Gasto	Personal
1924	7	173	6	251	2	72	1	53	1	67	1	27	12	932
1925	6	170	6	158	3	72	1	53	1	66	1	26	13	931
1926	9	335	6	312	3	76	2	90	1	72	2	45	14	935
1927	15	380	11	310	4	53	2	88	2	72	2	49	17	935
1928-1930	15	380	11	310	4	53	2	88	2	72	2	49	17	935
1932	47	421	11	342	3	59	3	91	2	80	3	36	20	935
1933	49	369	11	350	3	50	4	94	1	35	3	36	21	924
1934-1935	50	369	12	351	3	48	4	172	1	35	3	36	21	943
1936			20	351	5	48	6	137	1	31	14	93	40	1022
1937			36	380	11	75	10	147	5	60	7	38		
1938			33	467	16	150	11	167	4	72	7	44		
1939			21	467	13	152	9	167	4	72	4	44		

Fuente: Presupuestos oficiales

Corresponde señalar la relación entre aumento del personal de la administración en general y el MOPBA en particular y las prácticas políticas. Hora (2013: 71) señala que durante los años veinte, el gasto público formó parte del proceso de construcción de una administración pública más “eficiente y calificada” que, en paralelo, adquiriría ámbitos de competencia más amplios. El fuerte incremento salarial que se registraba desde principios de los años veinte estaba relacionado íntimamente con las nuevas condiciones políticas que la democratización (1912) había inaugurado y daba impulso a los gobiernos radicales a expandir, a través del aumento del salario y del personal, su base política. A esta afirmación se suma que, como subraya Persello (2000: 126) en el plano de la administración pública, uno de los aspectos más destacados los estudiosos de los gobiernos radicales es la injerencia de la “política” en la administración, y el hecho de que en los espacios provinciales “cada vez que un gobierno radical sucede a otro del mismo signo pero de distinto “color” los primeros conflictos se producen por los nombramientos administrativos y es práctica corriente que el gobernador, al asumir, declare al personal en comisión para producir luego los reemplazos deseados.” Esto ocurrió, por ejemplo, cuando Crotto asumió la gobernación. En efecto, inmediatamente dejó cesante al personal nombrado por la intervención federal de Cantilo y provocó un quiebre en su relación con Yrigoyen que perjudicó sustancialmente su gestión (Barba, 2010: 48)

El MOPBA empleaba grandes cuadrillas de trabajadores y tenía una historia de trabajo sostenido en criterios partidistas, ya que habían sido empleadas reiteradamente como base para el reclutamiento de clientelas electorales. Aunque, desde 1912 “la gravitación de esas

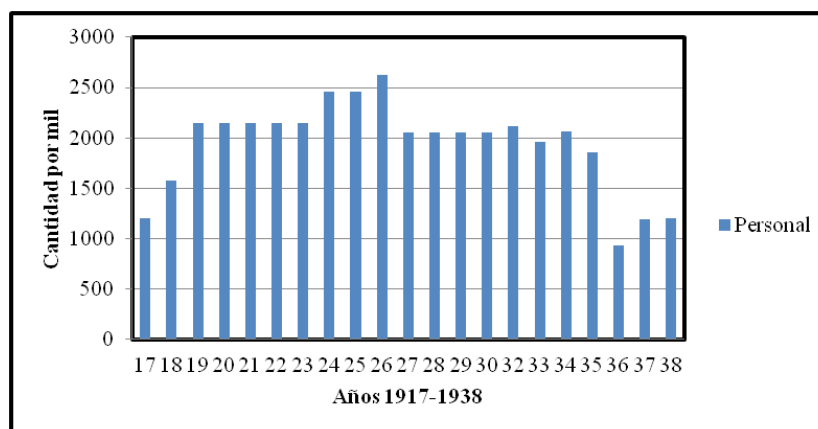
redes se redujo, a la vez que crecía la relevancia política de la inversión pública como un instrumento capaz de suscitar un consenso favorable a los gobernantes. Y en un régimen de sufragio más amplio, las prioridades se alteraron a favor de emprendimientos de alto impacto electoral y en desmedro de trabajos de infraestructura de lenta maduración” (Hora, 2013: 71).

Durante el gobierno de Cantilo se produjo un fuerte aumento del personal que trabajaba para la provincia, muchos de los cuales eran profesionales que se habían ido incorporando a los departamentos técnicos, obreros y trabajadores calificados que se empleaban tanto en los ministerios como en las empresas estatales de la provincia (Regalsky y Da Orden, 2013: 278). A través de esta estrategia Cantilo se aseguraba el apoyo de los empleados públicos. En un intento por achicar al aparato estatal, el gobierno de Vergara suprimió partidas, personal y reparticiones del MOPBA (como la DGOP y la Oficina Química) e incluso fusionó reparticiones que habían sido separadas por el gobierno de Cantilo (Arquitectura volvió a ser Arquitectura, FFCC, Máquinas y Electricidad, lo que “ahorraba” el sueldo de un director) (Ley de Presupuesto de 1926). A pesar de sus intenciones, los ajustes de Vergara fueron moderados, dado que no podía arriesgarse a debilitar su respaldo político (Walter, 1987: 102).

Durante el gobierno de Fresco, la creación de reparticiones y las nuevas funciones que las existentes adoptaron requirieron de la incorporación de más personal, aunque en el gráfico N° 3 observamos un brusco descenso, en parte por la ya mencionada transferencia de la Dirección de Higiene. En efecto, el MOPBA contaba en 1936 con 1854 empleados y, al año siguiente, este número descendió a 936. Sin embargo, al igual que en los gobiernos radicales, la administración de Fresco también fue acusada de construir clientelas políticas a través del crecimiento “desmedido y arbitrario” del personal (Béjar, 1997: 111).

En síntesis, no descartamos que el aumento de personal a lo largo de todo el período haya provocado una “hipertrofia burocrática” o que formara parte de estrategias para construir o ampliar el electorado. Sin embargo, la expansión del aparato estatal y la programación de obras públicas necesariamente implicaban la inclusión de nuevos empleados administrativos, técnicos y obreros.

Gráfico N°3. Personal del MOPBA entre 1917-1938



Fuente: Leyes de presupuesto

CONSIDERACIONES FINALES

La complejidad del MOPBA reside en que a pesar de ser un organismo fundamentalmente técnico se infiere que la política y sus actores tuvieron un alto grado de incidencia en el establecimiento de la agenda, en la formulación de sus políticas, en la composición de su personal, en la preeminencia de determinadas reparticiones y en la creación de nuevas dependencias. Por otro lado, la política también ha sido importante en la valoración del MOPBA como herramienta partidaria, lo que le restaba legitimidad frente a la sociedad. De este modo, en diversos sentidos la tensión entre la esfera técnica y la esfera política resulta, en una primera aproximación, característica del MOPBA a lo largo de todo el período de estudio. Sin embargo, si bien la política tuvo primacía, es necesario recordar que durante el período 1917-1943 la provincia se expandió de manera significativa, al calor de las actividades industriales y fabriles que rápidamente se desplegaban en el Gran Buenos Aires y en otros puntos de la provincia (como Bahía Blanca u Olavarría). La consolidación de nuevos centros urbanos y el aumento de la población en ellos también requerían de la implementación de políticas públicas que atendieran a las demandas de obras y servicios. De este modo, la política operaría ya no en un sentido “negativo” o en los términos de la “politiquería”, sino

que se transformaría en una herramienta fundamental para beneficiar a vastos sectores de la población.

Por otro lado, hemos observado que las políticas adoptadas, muchas veces amparadas en los intereses de los gobiernos de turno o en las ideas y concepciones de los distintos equipos políticos, no necesariamente se restringían a ellos, sino que tenían continuidad en gestiones precedentes, como hemos señalado. En tal sentido, los cortes políticos (1917 y 1930) o cambios de gestiones no necesariamente provocaron cambios sustantivos en las prácticas estatales, aunque en algunos casos fueron centrales.

Al tratarse de un primer abordaje al objeto de estudio, resta profundizar en los temas expuestos, como así también, observar otros problemas: la conformación de los cuerpos técnicos; los cambios en los modos de actuación estatal; los cambios en el personal de la administración pública, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1993). “Estudio introductorio”. En Problemas públicos y agenda de gobierno. México DF: Manuel Ángel Porrúa.
- Anderson, J. (1984). *Public Polity-making*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 3era. Edición.
- Ballent, A. (2006), Kilómetro Cero: la construcción del universo simbólico del camino en la Argentina de los años treinta. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, 27 (1), 107 - 137.
- Ballent, A. (2008), “El rol del Ministerio de Obras Públicas de la Nación en la construcción del territorio nacional.”
- Barba, F. (2010). *José Camilo Crotto. Un gobierno en medio de la borrasca*. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia.
- Béjar, M. D. (1997). El gobierno de Manuel Fresco. Entre la justicia social y el fraude patriótico. *Cuadernos del CISH*, 2 (2-3), 79 -124.

- Béjar, M. D. (2005). *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Blasi, H. (2005). José Luis Cantilo. Interventor y gobernador. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia.
- Cáceres, V. (2013), “La provisión del servicio de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: fragmentación y desigualdad”. En *Oikonomos*, 3(2), 94-115.
- Cáceres, V. (2012), “La provisión y regulación de los servicios públicos de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires desde inicios de los años ochenta: continuidades y rupturas”. En *III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica*, San Carlos de Bariloche, 23 al 27 de octubre.
- Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*, 152, nov-dic, 54-67.
- Cobb, R. & Elder, C. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics Agenda Building*, The John Hopkins University Press, Baltimore: 2da edición.
- Cuatro años de gobierno (1936-1940) (1938), Tomo I y II, Taller de Impresiones Oficiales, La Plata.
- Degregori, D. (1996). El gasto público en la provincia de Buenos Aires, 1914-1940. *Faces*, UNMDP, 27-47.
- Gandolfi, F. & Gentile, E. (2013). Ciudades bonaerenses. Un palimpsesto en la Pampa. En Palacio, J. M. (Dir.), *Historia de la Provincia de Buenos Aires. De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*, Tomo IV, Buenos Aires: Edhasa.
- Gené, M. (2012). Prácticas, destrezas y códigos del trabajo político en democracia. Una aproximación desde el Ministerio del Interior en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, 62 (215), 71-96.
- Giraudy, M. E. (2006). “La Racionalidad Política en la Distribución de los Fondos Federales para Obras Publicas: los Gobiernos de Menem y De la Rúa.” Tesis de grado, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

- González, L. (2010). “Primus contra Pares: Presidents, Governors, and the Struggles over the Distribution of Power in Federal Democracies, Unpublished PhD Dissertation, Department of Political Science, University of Notre Dame, IN.
- González, L. & Mamone, I. (s/f), “La Economía Política de la Distribución Federal de la Obra Pública en Argentina”.
- Halperín Donghi, T. (1997). El populismo de Manuel Fresco a la luz de su impacto electoral. En Cantón, D. y Jorrat, R. (Comps.), *La investigación social hoy*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Hora, R. (2013). La política bonaerense: del orden oligárquico al imperio del fraude. En Palacio, J. M. (Dir.), *Historia de la Provincia de Buenos Aires. De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*, Tomo IV, Buenos Aires: Edhasa.
- Lagroye, J. (1993). *Sociología política*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lowi, T. (1964). *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*, USA.
- Memoria del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de **Buenos** Aires
- Míguez, E. (2013). La provincia de Buenos Aires entre 1880 y 1943, en Palacio, J. M. (Dir.), *Historia de la Provincia de Buenos Aires. De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*, Tomo IV, Buenos Aires: Edhasa.
- Nazareno, M., Mazzalay, V. & Cingolani, M. (2009). “Elecciones y distribución territorial del gasto en la política subnacional argentina. El caso de Córdoba, 1998-2007, presentado en el Encuentro de la Red de investigadores “Federalismo y Política Subnacional: Argentina en Perspectiva Comparada”, en la Universidad Católica de Córdoba.
- Oszlak, O. ([1984] 2011). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel.
- Pastoriza, E. (2011). *La conquista de las vacaciones. Breve historia del turismo en la Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Persello, A.V. (2001), Administración y política en los gobiernos radicales, 1916-1930. *Sociohistórica*, 8, 121-152.

- Piglia, M. (2013), *Autos, rutas y turismo. El Automóvil Club Argentino y el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Regalsky, A. & Da Orden, V. (2013). Banca y finanzas públicas, en Palacio, J. M. *Historia de la Provincia de Buenos Aires. De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*, Tomo IV, Buenos Aires: Edhasa.
- Registro Oficial de la Provincia de **Buenos Aires**
- Reitano, E. (2005). *Manuel Fresco, entre la renovación y el fraude*. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.
- Walter, R. (1987). *La provincia de Buenos Aires en la política argentina (1912-1943)*. Buenos Aires: Emecé.